

*Акимова К.В.**

Сравнительный анализ исторических аспектов в формировании представительных органов в России и за рубежом

Парламент - общее название высшего представительного и законодательного органа в государствах, где установлено разделение властей. В современной юридической и политической практике представление о демократии и правовом государстве не отделимы от принципа разделения властей. Идея разделения властей законодательно закреплена в Конституции Российской Федерации.

Парламент является представительным органом, то есть представляющим волю населения. Данное качество парламента может формировать способ - путём всеобщих выборов. В современных государствах парламенты, как правило, имеют полномочия в принятии законов, в той или иной мере формировать и контролировать исполнительную власть (например, выносить вотум недоверия правительству и осуществлять процедуру импичмента президента).

Классическая концепция разделения властей была сформулирована в 17-18 веке. Значительный вклад в ее разработку внесли такие политические мыслители, как Дж. Локк, Ш. Л. Монтескье, Дж. Мэдиссон. Идея разделения властей состоит в ограничении возможности сосредоточения государственной власти в руках одного лица или института, защитить права и свободы граждан. Парламент на данный период представлял разделения властей - это общегосударственный представительный орган, главная функция которого заключается в осуществлении законодательной власти.

Институт парламента имеет многовековую историю. Первые представительные учреждения с отчетливыми законодательными

*© Акимова К.В., 2013 *Акимова Кристина Владимировна* - магистрант кафедры государственного и муниципального управления Самарского государственного университета

полномочиями возникли еще во время античности - это Народное собрание (экклезия) времен Перикла, преобразовавшееся из органа родовой демократии в орган государственной власти; древнеримский Сенат, возникший на основе древних куриатных комиций и ставший высшим учреждением Республики. Считается, однако, что родиной современного парламента является Англия - в 13 веке королевская власть в соответствии с великой хартией вольности (1215) была ограничена собранием крупнейших феодалов, высшего духовенства и представителей территориальных единиц (графств). Во Франции, к примеру, подобный орган до 1789 года представлял собой высшее судебное учреждение страны, то есть некое подобие верховного суда. В последствии, подобные представительные учреждения возникли во Франции, Испании, Польше и других странах, которые затем преобразовались в парламентские учреждения современного типа.

В современном историческом периоде его развития для большинства промышленно развитых государств можно отметить усиление исполнительной и президентской власти.

В России на начальный период 20 века и конкретно на 1905 год приходится учреждение общегосударственного парламентского органа. В задачи данного органа входил процесс законотворчества, обсуждение вопросов государственной политики, парламентский контроль в отношении правительственного аппарата. Манифест 17 октября 1905 года даровал России законодательный выборный парламент - Государственную думу, а подданным империи - основные политические права. Провозглашалось, что отныне ни один закон не будет принят без одобрения Думы. 1-ая Государственная Дума просуществовала всего 72 дня, а затем была распущена, но она стала центром развития политического плюрализма в России, поскольку именно в ней старались себя реализовать относительно недавно возникшие в стране и получившие право на легальное существование политические партии.

С введением парламентского учреждения Россия делала определенные шаги к разделению властей, хотя до официального его объявления прошли многие десятилетия российской истории.

Российский «протопарламент», как бы мы могли определить его сегодня, состоял из двух равноправных палат: нижней - Государственной думы и верхней - Государственного совета. За образец была взята распространенная в мире двухпалатная парламентская система, возникшая столетиями ранее в Великобритании. Обе палаты получили право издания, изменения и отмены законов, но за исключением основных законов, инициатива пересмотра которых отводилась императору. Характерно, что последний, как и большинство монархов (президенты по преимуществу пользовались правом отлагательного вето), обладал правом абсолютного вето, что обеспечивало возможность утверждения законов, а без его вердикта они не могли вступить в силу. Статья 94 Основных законов определяла: «Доколе новым законом положительно не отменен закон существующий, он сохраняет полную свою силу». Тем самым была предпринята попытка утвердить в России верховенство закона.[1]

Однако законодательный орган ни царя, ни его правительство не устраивал - еще до открытия сессии Думы царь издал указ о наделении Госсовета законодательными полномочиями и правом вето на законы, принятые Думой. Все-таки в России возник двухпалатный парламент, вместе с тем социально разнообразная Дума с первых же заседаний повела себя не вполне миролюбиво в отношении царя и его окружения и 9 июля 1906 года была распущена под предлогом, что депутаты «уклонились в не принадлежавшую им область».

Но и вторая Дума, просуществовавшая с февраля по июнь 1907 года, оказалась малоуправляемой. Даже после уточнения избирательного законодательства, отдававшего отныне все преимущества состоятельным сословиям, эта Дума получилась еще «левее» первой. Когда после первых двух «краткосрочных» дум практика думской работы стала входить в плоть и

кровь российской государственности, стала повышаться законотворческая функция парламент. Самой эффективной из всех четырёх дореволюционных созывов стала 3-я Государственная дума (1907-1912). Она приняла около 2200 законодательных актов.[2]

Третья и четвертая Думы оказались сравнительно жизнестойкими по преимуществу благодаря их составу, более лояльному к царской власти. А лояльность была обеспечена за счет опять-таки измененного избирательного законодательства, блокировавшего оппозицию и раскрывавшего все створы для верноподданнических слоев.

При разработке правовых основ деятельности Госдумы правительственные структуры постарались, чтобы ее законодательные полномочия, бюджетные права и контрольная (в отношении министров) функция изначально были ограничены. Над Думой был поставлен Госсовет, не пропускавший неугодные правительству законопроекты; она была лишена права формировать правительство, которое было ответственно только перед монархом.[3]

Поэтому если Государственную думу России начала нашего века и можно квалифицировать в качестве парламента, то с урезанными правами. При всех структурных изъянах, не дававших Государственной думе стать полноценным парламентом западноевропейского типа, она все-таки сыграла положительную роль в формировании общероссийского института гражданского представительства, что можно считать позитивным результатом развития демократических тенденций в обществе. Для активной части населения Дума явилась и школой политической борьбы - ее учреждение и парламентская деятельность способствовали оформлению партий, а принцип гласности позволял использовать думскую трибуну для критики внутренней и внешней политики правительства, осуждения его стремления к абсолютизации самодержавной власти и тем самым содействовать распространению демократических настроений в обществе.[5]

В послереволюционный период отечественной истории развивался совершенно иной тип народного представительства - Советы. В период советской власти принцип разделения властей был отвергнут, тем самым государство отказалось и от парламентаризма европейского типа. Законодательные и представительные институты (просуществовавший в 1917-1937 гг. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет, позднее - Верховный Совет, съезды Советов) лишь частично соответствовали общей модели парламентаризма. В свою очередь законодательные функции Советов были ограниченными и порой просто формальными. Вместе с тем этого нельзя сказать о представительной роли Советов, так как существовал вполне надежный механизм прямой и обратной связи депутатов со своими избирателями.[4]

Недостатком советской системы были выборы в Советы всех уровней на безальтернативной основе - в строгом смысле слова этот процесс трудно назвать выборами, ибо можно было только проголосовать за рекомендованную «партией-государством» кандидатуру. Таким образом, при тоталитарном режиме формально единовластные Советы были в целом второстепенными элементами политической системы - они не располагали правовым потенциалом влияния на реальную жизнь общества.

В условиях подлинной демократизации Советы могли бы стать значимым фактором осуществления народовластия и каналом организации представительной власти в обществе. И с началом перестройки во второй половине 1980-х годов произошел возврат к «раннесоветским» формам демократии (съездам народных депутатов, выбиравшим из своего состава членов палат Верховного Совета СССР). Но это возвращение к якобы более демократическим формам парламентаризма носило поверхностный, почти неуправляемый характер, который вел к ослаблению государственности, расшатыванию связей между союзными республиками, разворачиванию национал-сепаратистских движений и в конце концов - к распаду Советского Союза.

После драматической развязки острого противостояния различных сил в октябре 1993 года эти усилия материализовались в новой Конституции и новом для страны парламентском институте - Федеральном Собрании Российской Федерации, которое является ее представительным и законодательным органом, состоящим из двух палат (Совета Федерации и Государственной думы).

Библиографический список

- 1)Алексеев С.С. Государство и право. М., 1994. С.190
- 2))Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов Российской федерации: Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М., 2001. С. 68
- 3)Ковачев Д.А. Функция, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа // Правоведение. 1985. № 4. С. 45
- 4)Малько А.В. Правовая политика и российское законодательство // Законодательство России в XXI веке. С. 32.
- 5)Пиголкин А. С. Федеральные основы системы российского законодательства // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 28.